

An die Mitglieder
des Ausschusses für
Medien und Multimedia

Landesmediengesetz (LMG)
Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 14/3235 -

Anliegend erhalten Sie die ergänzende Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu der Frage der Grundrechtsfähigkeit der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter beziehungsweise der im Entwurf eines Landesmediengesetzes – Drucksache 14/3235 – vorgesehenen Landeszentrale für Medien und Kommunikation.

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 5/52-1512

Datum: 6. Dezember 2004

**Ergänzende Stellungnahme
zu der Frage der Grundrechtsfähigkeit
der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter beziehungsweise
der im Entwurf eines Landesmediengesetzes - Drucksache 14/3235 - vorgesehenen
Landeszentrale für Medien und Kommunikation**

A. Auftrag

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 47 Abs. 1 des Entwurfs der Landesregierung für ein Landesmediengesetz (im Folgenden: LMG-E) hatte der Wissenschaftliche Dienst bereits mit Gutachten vom 23. September 2004¹ - Vorlage 14/3618 - Stellung genommen. Dabei gelangte der Wissenschaftliche Dienst zu dem Ergebnis, dass die Regelung des § 47 Abs. 1 LMG-E unter dem Aspekt der Tarifvertragsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), die auftragsbedingt allein Prüfungsgegenstand war, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen dürfte. Als Anregung empfahl der Wissenschaftliche Dienst jedoch, die Bestimmung nach Maßgabe der zu ihr gegebenen Begründung klarzustellen².

Mit Schreiben vom 21. September 2004 hatte der Direktor der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter auf ein Gutachten von Prof. Hergenröder hingewiesen, welches zu dem Ergebnis komme, dass die in § 47 LMG-E vorgesehenen Regelungen verfassungswidrig seien³. Allerdings konnte dieses - mangels Freigabe - seinerzeit noch nicht vorgelegt werden⁴.

¹ WD 5/52-1512

² Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, a.a.O., S. 16

³ Zuschrift 441 zu Drucksache 14/3235

⁴ Vgl. Zuschrift 441 zu Drucksache 14/3235

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Vor diesem Hintergrund stellte der Wissenschaftliche Dienst seine eigene Stellungnahme vom 23. September 2004 unter den Vorbehalt möglicher Ergänzungen⁵.

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2004⁶ stellte der Direktor der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter das angekündigte Gutachten sowie ein Protokoll der Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 30. Januar 1990 zur Verfügung, das sich thematisch mit einer im Wesentlichen vergleichbaren Problematik auseinandersetzt.

Im Hinblick auf die Ausführungen des von der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter vorgelegten Gutachtens und aus Anlass der Beratungen des Ausschusses für Medien und Multimedia sieht der Wissenschaftliche Dienst Anlass, zu folgender ergänzender Stellungnahme.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der Stellungnahme ist zunächst die Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte der von Prof. Hergenröder⁷ in seinem Gutachten vertretenen Standpunkte, die im Anschluss einer verfassungsrechtlichen Würdigung zuzuführen sein werden.

I. Kernpunkte des Gutachtens von Prof. Hergenröder

In seiner gutachtlichen Stellungnahme gelangt Prof. Hergenröder im Ergebnis zu der Auffassung, die Vorschrift des § 47 LMG-E sei verfassungswidrig⁸, da sie weder mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch mit der in Art. 9 Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit vereinbar sei.

⁵ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, a.a.O., S. 6

⁶ Zuschrift 448 zu Drucksache 14/3235

⁷ Anmerkung: Ohne die Urheberschaft in irgendeiner Weise bezweifeln zu wollen, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Gutachten selbst keinen Hinweis auf seinen Verfasser enthält. Soweit ersichtlich, ist dieses Gutachten auch an anderer Stelle bislang nicht veröffentlicht worden.

⁸ Vgl. S. 11 und 15 Gutachten LPR

a) Zur Begründung einer Verletzung der Rundfunkfreiheit wird zunächst ausgeführt, die Landeszentrale für Medien und Kommunikation könne sich - auch ungeachtet des Umstands, dass sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts sei - auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen⁹. Gefolgert wird dies insbesondere aus der verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers, die Staatsfreiheit des Rundfunks zu gewährleisten¹⁰. Der durch § 47 LMG-E vermittelte Eingriff sei dabei aus dem unmittelbaren Zusammenhang von Personalentscheidungen zur Rundfunkfreiheit herzuleiten: *„Wenn also für die einzelnen Arbeitsverhältnisse nicht nur wichtig ist, dass diese Tätigkeiten erledigt werden, sondern die einzelnen Mitarbeiter die Tätigkeiten individuell ausfüllen, so dass sie - vergleichbar mit Rundfunkredakteuren - nicht ohne weiteres austauschbar sind, liegt durch die geplante Neuregelung in § 47 I LMG ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit der LPR/LMK vor, die alleine das Ziel, pauschal Einsparungen vorzunehmen, nicht rechtfertigen kann.“*¹¹

b) Darüber hinaus verletze die vorgesehene Neuregelung des § 47 LMG-E die Landeszentrale für Medien und Kommunikation auch in ihrer Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG¹², auf die sie sich zu Recht berufen könne: *„Um ihre Aufgaben mit hinreichend qualifizierten Mitarbeitern sachgerecht erfüllen zu können, bedarf sie im gesamten Personalbereich, im Bereich der Personalausstattung und -planung, wozu auch die Vergütung zählt, und damit auch im Bereich des Art. 9 Abs. 3 GG gerade des Schutzes vor dem Staat.“*¹³. In dieser Situation bestehe eine so genannte grundrechtstypische Gefährdungslage, weswegen eine Berufung auf das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG ohne weiteres möglich sei¹⁴. Da § 47 „LRG“¹⁵ jedoch eine verfassungswidrige Schranke der Tarifautonomie sei und damit in Widerspruch zu Art. 9 Abs. 3 GG stünde, sei die Bestimmung auch unter diesem Gesichtspunkt nicht verfassungsgemäß¹⁶.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf das als - Zuschrift 448 zu Drucksache 14/3235 - an die Mitglieder des Ausschusses für Medien und Multimedia verteilte Gutachten.

⁹ S. 9 Gutachten LPR

¹⁰ S. 9 Gutachten LPR

¹¹ S. 12 Gutachten LPR

¹² S. 15 Gutachten LPR

¹³ S. 14 Gutachten LPR

¹⁴ S. 14 Gutachten LPR

¹⁵ Anmerkung: In dem Gutachten wird teilweise auf das „LRG“ Bezug genommen, womit wohl der vorliegende Gesetzentwurf und nicht das geltende Landesrundfunkgesetz gemeint sein dürfte, das in § 47 das „Sponsoring“ regelt.

¹⁶ S. 17 Gutachten LPR

II. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die verfassungsrechtliche Betrachtung hat zunächst allgemein von der Stellung der Landesmedienanstalten im Gefüge der Rundfunkverfassung auszugehen, die im Folgenden im Kontext zur Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) erörtert werden soll.

1. Die Stellung der Landesmedienanstalten und ihre Kontrollfunktion im Gefüge der Rundfunkverfassung

a) Die Freiheit von Rundfunk, Film und Fernsehen (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)

Kern der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Rundfunkfreiheit ist die umfassende Programmgestaltungsfreiheit¹⁷. Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst dabei sowohl die Berichterstattung im Sinne einer Wiedergabe von Tatsachen, als auch die Äußerung und Verbreitung von Information und Meinung¹⁸. Darüber hinaus erfasst die Rundfunkfreiheit alle mit der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zusammenhängenden Tätigkeiten, von der Gründung eines Rundfunkunternehmens bis hin zur Informationsbeschaffung und Berichterstattung¹⁹.

In die Rundfunkfreiheit greifen dementsprechend staatliche Handlungen ein, welche die geschützten Tätigkeiten der Rundfunkanstalten beziehungsweise der privaten Rundfunkunternehmer ver- oder behindern. Kein den Abwehrcharakter des Art. 5 Abs. 1 GG aktualisierender Eingriff liegt demgegenüber in der gesetzgeberischen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit als solcher²⁰.

In diesem verfassungsrechtlichen Kontext werden Stellung und Funktion der Landesmedienanstalten durch die Erkenntnis bedingt, dass privatwirtschaftlicher Rundfunk nicht aus sich heraus und ohne steuernde Einflussnahme einer externen Instanz den auf die Meinungsbildung aller Bürger ausgerichteten Anforderungen gerecht wird²¹. In der Sichtweise

¹⁷ Herzog, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 5, Rdnr. 202

¹⁸ Herzog, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 200 f.

¹⁹ Herzog, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 213; vgl. ergänzend auch BVerfGE 83, 238, 303 ff.; 312 ff.

²⁰ Vgl. Herzog, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 216 ff.

²¹ Herzog, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 237 a ff., insbesondere Rdnr. 237 c

des Bundesverfassungsgerichts darf der Rundfunk nicht dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen werden²². Notwendig sei vielmehr eine strukturgestaltende Rahmensetzung, die ohne eine Instanz zur Sicherung der Einhaltung der Vorgaben unzureichend wäre²³.

b) Ausgestaltung der Rundfunkverfassung

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dem Gebot einer extern wirksamen Kontrolle dementsprechend Verfassungsrang zugesprochen worden²⁴. Bezugspunkt der Kontrolle ist dabei die Sicherung eines „Grundstandards“ an Vorkehrungen, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfasst, insbesondere die Möglichkeit für sämtliche Meinungsrichtungen, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluss einseitigen und ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung²⁵. Die Pflicht des Staates zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit gebietet ihm damit die materielle, organisatorische und verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im Sinne einer positiven Ordnung²⁶. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Grundrechte nicht nur eine Bedeutung im Sinne eines „status negativus“ gewinnen, sondern auch einen objektivrechtlichen Gehalt besitzen²⁷. In diesem Sinn muss der Staat Verfahrensregelungen treffen, die geeignet sind, den Gewährleistungsdimensionen des Art. 5 Abs. 1 GG effektiv Rechnung zu tragen. Dabei gelten die Grundsätze der Staatsferne, Parteiferne, Wirtschaftsferne und eine pluralistische Organisation, damit der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen können²⁸.

In der Rolle als Garanten der Grundrechtsverwirklichung und damit der Funktionsfähigkeit einer freiheitlichen und vielfältigen Rundfunkordnung unterstützen die Landesmedienanstalten den die Rundfunkordnung ausgestaltenden Gesetzgeber²⁹. Die Aufgabe der Grundrechts-

²² Vgl. BVerfGE 12, 205, 261 f

²³ BVerfGE 12, 205, 263; 31, 314, 322 ff.; 57, 295, 320 f.

²⁴ Vgl. BVerfGE 73, 118, 158 ff. und 172 ff.; BVerfG, NJW 1997, 1147, 1147; vgl. auch Maunz, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 213

²⁵ BVerfGE 73, 118, 153 und 175 ff.

²⁶ Herzog, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 216

²⁷ Vgl. BVerfGE 57, 295, 320; 83, 238, 296; 95, 220, 236

²⁸ Bethge, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2002, Art. 5, Rdnr. 101

²⁹ Vgl. zu den Landesmedienanstalten: Bethge, a.a.O., Rdnr. 113; ders., NJW 1995, 557 ff.

sicherung ist dabei mit dem Auftrag gekoppelt, gegebenenfalls praktische Konkordanz bei der Verwirklichung verschiedener Grundrechte zu ermöglichen.

c) Landesmedienanstalten als grundrechtssichernde Anstalten

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verbietet der Grundsatz der Staatsfreiheit eine beherrschende Einflussnahme des Staates und damit eine Wahrnehmung dieser Aufgaben in unmittelbarer staatlicher Verantwortung³⁰.

Im *Ersten Rundfunkurteil*³¹ hat das Bundesverfassungsgericht privaten Rundfunk zwar für grundsätzlich zulässig erachtet, gleichzeitig jedoch auch deutlich gemacht, dass die Veranstalter einer Aufsicht unterworfen werden müssen, die zunächst - wegen Ähnlichkeiten zur Banken- und Versicherungsaufsicht - als „Staatsaufsicht“ gekennzeichnet wurde. Im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wandelte sich bis zum *Dritten Rundfunkurteil*³² die Einordnung in Richtung einer „begrenzten Staatsaufsicht“, die der Aufgabe zu dienen hat, die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen, wobei ausdrücklich betont wurde, dass es sich um eine Rechtsaufsicht handele. Im *Vierten Rundfunkurteil*³³ wird der Begriff der Rechtsaufsicht nicht mehr verwendet; vielmehr billigte das Bundesverfassungsgericht erstmals, dass das seinerzeit überprüfte niedersächsische Landesrundfunkgesetz die Programme privater Veranstalter keiner unmittelbaren staatlichen Aufsicht mehr unterstellte, sondern die Kontrolle einer dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigten und von ihm weitgehend unabhängigen Organisationseinheit überantwortete. Infolge dieser Rechtsprechung schufen die Landesgesetzgeber die Landesmedienanstalten als besondere Träger dieser Kontrollfunktionen, die insoweit als Garanten der Funktionsfähigkeit der „privaten“ Säule der dualen Rundfunkordnung qualifiziert werden können.

2. Landesmedienanstalten als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Landesmedienanstalten dienen somit als „Instrument zur Grundrechtssicherung und Organisation gesellschaftlicher Selbst- und Mitverantwortung“ im dualen Rundfunksystem³⁴.

³⁰ Vgl. BVerfGE 12, 205, 260; 57, 295, 320; 73, 118, 152; 74, 297, 324; Maunz, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 213

³¹ BVerfGE 12, 205 ff.

³² BVerfGE 57, 295 ff.

³³ BVerfGE 73, 118 ff.

³⁴ Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, München 1995, S. 80

Angesichts der ihnen überantworteten Aufgaben und Befugnisse stellt sich die Frage, ob die Landesmedienanstalten neben ihrer Stellung als Instanz zum Schutz der Meinungsvielfalt auch selbst Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sein können, sie insoweit also grundrechtsfähig sind.

Problematisch ist die Grundrechtsfähigkeit der Landesmedienanstalten vor allem im Hinblick auf ihre organisatorische Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalten, wie dies für die Landeszentrale für Medien und Kommunikation in § 2 Satz 1 LMG-E ausdrücklich bestimmt ist. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich grundsätzlich nicht auf Grundrechte berufen³⁵. Sie sind selbst Bestandteil des Staates und werden nur in Wahrnehmung ihrer jeweiligen Kompetenzen tätig. Die Grundrechte sind hingegen als Abwehrrechte des einzelnen Bürgers gegen den Staat konzipiert und setzen daher die Wahrnehmung ursprünglicher, individueller Freiheiten voraus³⁶. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind daher Adressaten, grundsätzlich jedoch nicht Träger von Grundrechten³⁷.

Allerdings sind Ausnahmen von diesem Grundsatz nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dort erforderlich, wo einzelne Grundrechte gerade die Autonomie bestimmter öffentlich-rechtlicher Einrichtungen gegenüber dem Staat sichern: Ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts unmittelbar dem durch ein Grundrecht bestimmten Lebenssachverhalt zuzuordnen, ist sie insoweit auch grundrechtsfähig, weil sie im Rahmen ihrer Aufgaben Tätigkeiten wahrnimmt, die das Grundrecht sichern und verwirklichen³⁸. Aus diesem Grund ist anerkannt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind³⁹.

Bei den Landesmedienanstalten handelt es sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts; ihre Errichtung erfolgt durch staatlichen Hoheitsakt. Eine Grundrechtsfähigkeit der Landesmedienanstalten wäre damit zwar grundsätzlich abzulehnen; dies gilt jedoch dann nicht, wenn ihre Tätigkeit - wie die der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - unmittelbar der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zugeordnet werden könnte.

³⁵ st. Rspr. des BVerfG: BVerfGE 68, 193, 206; 75, 192, 196 m.w.N.

³⁶ BVerfGE 68, 193, 206

³⁷ Bumke, a.a.O., S. 226 ff.

³⁸ BVerfGE 21, 362, 373 f.; 61, 82, 102; 68, 193, 207; 75, 192, 196

³⁹ BVerfGE 31, 315, 322

Während die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die notwendige Grundversorgung der Bevölkerung im Bereich Rundfunk leisten und so die hinter ihnen stehenden grundrechtlichen Interessen der Allgemeinheit vertreten, erfüllen die Landesmedienanstalten hingegen ihre Aufgabe in der zweiten Säule der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“, insbesondere durch die im *Vierten Rundfunkurteil* beschriebene Überwachungsaufgabe.

Hauptbestandteil ihres Aufgabenspektrums ist die Verhinderung einer Konzentration von Meinungsmacht und die Einhaltung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Rundfunkordnung, wie dies auch in § 22 LMG-E bestimmt ist. Ob dies jedoch die Annahme der Grundrechtsfähigkeit für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG rechtfertigt, ist - anders als in dem von der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter vorgelegten Gutachten dargestellt - umstritten.

a) Ein Teil des Schrifttums leitet aus der von den Landesmedienanstalten wahrzunehmenden Aufgabe ab, dass sie - nicht minder als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten - das Interesse der Allgemeinheit am Schutz der freien Meinungsbildung und damit die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG resultierende Rundfunkfreiheit repräsentieren⁴⁰. Die Ausübung der den Landesmedienanstalten verliehenen Kontroll- und Aufsichts Befugnisse diene gerade dazu, die Ausgewogenheit der Berichterstattung und die Verwirklichung der Meinungsvielfalt in dem bestehenden dualen Rundfunksystem zu gewährleisten. Sie sei daher Ausdruck der freiheitssichernden Funktion der Landesmedienanstalten. Diese seien aufgrund ihrer Befugnisse der einzige „umfassend ausgestattete und damit handlungsfähige Funktionsträger, um die Grundrechtsordnung auf dem Gebiet des privaten Rundfunks zu sichern“⁴¹. Als „Instrument zur Grundrechtssicherung und Organisation gesellschaftlicher Selbst- und Mitverwaltung“⁴² im Bereich ihrer besonderen, grundrechtsrelevanten Tätigkeit seien die Landesmedienanstalten für den Bereich der Rundfunkfreiheit daher zumindest - partiell - grundrechtsfähig.

⁴⁰ Hoffmann-Riem, in: Handbuch des Verfassungsrechts, S. 248, Rdnr. 32; ders., Personalrecht der Rundfunkaufsicht, 191, S. 88 ff.; Bumke, a.a.O., S. 233; Gersdorf, in: Haratsch/Kugelman/Repkewitz [Hrsg.], Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, 1996, S. 181, 185 f.

⁴¹ BayVGh, a.a.O., 340, 341 (s. hierzu Anmerkung in Fn. 49 und BVerfGE 97, 298 ff.)

⁴² Bumke, a.a.O., S. 82

b) Andere Teile des Schrifttums⁴³ und insbesondere auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof⁴⁴ verneinen hingegen generell die Grundrechtsfähigkeit. Die Landesmedienanstalten seien hoheitsrechtlich handelnde Verwaltungsinstanzen, die bei aller Selbstverwaltung und Autonomie öffentliche Verwaltungsaufgaben erfüllen⁴⁵. Ihre Funktion werde deutlich anhand der Befugnisse, die besonders stark ausgeprägt seien in Form der Zulassung beziehungsweise Verweigerung der Zulassung von privaten Rundfunkanbietern zur „Gesamtveranstaltung Rundfunk“, insbesondere was die Zuweisung von Übertragungsmöglichkeiten für private Rundfunkveranstalter betreffe. Insofern würden sie den von ihnen zu beaufsichtigenden Privatanbietern als Träger von Staatsgewalt gegenüberreten, was gegen ihre Grundrechtsfähigkeit spreche⁴⁶.

Da das Grundrecht der Rundfunkfreiheit „Rundfunkveranstaltungsfreiheit“ sei, scheide vor allem auch eine Parallelwertung zu den grundrechtsberechtigten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus⁴⁷. Die den Landesmedienanstalten übertragenen Aufgaben und Zuständigkeiten hätten keinen unmittelbar programmgestaltenden produktiven Charakter⁴⁸. Die von der Rundfunkfreiheit geschützte Tätigkeit sei jedoch dadurch gekennzeichnet, dass sie eigeninitiativ erfolge und einen produktiven Charakter in Bezug auf Programmgestaltung und Vorbereitung aufweise. Die den Landesmedienanstalten übertragenen Aufgaben hätten jedoch keinen solch unmittelbar programmgestaltenden Charakter und würden daher auch vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit nicht erfasst. Die Landesmedienanstalten seien danach mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern nicht gleichzusetzen⁴⁹. Nichts anderes könne daraus gefolgert werden, dass Staatsferne, Binnenpluralismus und Selbstverwaltung gemeinsame Ordnungsmuster beider öffentlich-rechtlicher Anstaltstypen seien; denn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten könnten Programmautonomie für sich in Anspruch nehmen; die Landesmedienanstalten seien demgegenüber Wächter über die Programmautonomie der Privaten⁵⁰, während die Rundfunkanstalten Adressaten hoheitlicher Zuteilungsakte der Landesmedienanstalt seien.

⁴³ Bethge, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 113; ders., NJW 1995, 557 ff.; ders., in: Die Verwaltung 1994, 444 f.; Hepach, Der Grundrechtsstatus der Landesmedienanstalten, 1997

⁴⁴ Entscheidung vom 21. März 1997, abgedruckt in: NJW 1997, 3015 f.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 61, 82, 103 f; 68, 193, 205 ff.; 70, 1, 115

⁴⁶ Bethge, NJW 1995, 557, 558 f.

⁴⁷ Bethge, NJW 1995, 557, 559; SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3015

⁴⁸ SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3015

⁴⁹ Anmerkung: Anders die Bayerische Landeszentrale für Neue Medien, die wegen des für Bayern spezifischen öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsvorbehalts im Rundfunk (Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BayVerf) selbst als Rundfunkveranstalterin fungiert.

⁵⁰ Bethge, NJW 1995, 557, 558

Gegen dieses Ergebnis könne auch nicht der dienende Charakter der Rundfunkfreiheit vorgebracht werden. Diese besondere Funktion der Rundfunkfreiheit sei zwar unbestritten⁵¹; doch dürfe daraus nicht der Schluss gezogen werden können, dass jedes rundfunkbezogene Verhalten, das irgendwie der Rundfunkfreiheit diene, seinerseits unter grundrechtlichem Schutz stehe⁵². Die dienende Funktion stelle sich erst dann als Frage, wenn die Grundrechtsträgerschaft positiv feststehe. Nicht jedoch könne die Grundrechtsträgerschaft selbst aus der dienenden Funktion irgendeines Akteurs der Rundfunkordnung - etwa des Staates selbst - abgeleitet werden⁵³.

Ferner könne auch die Idee einer treuhänderischen Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit durch die Landesmedienanstalten für die eigentlichen Träger des Grundrechts, die Rundfunkanstalten, eine Grundrechtsberechtigung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht begründen. Zutreffend sei, dass die Landesmedienanstalten gleichsam einen Schirm bildeten, der die Programmgestaltung der privaten Rundfunkveranstalter vor staatlichen Einflussnahmen schütze. Der Annahme einer treuhänderischen Grundrechtsberechtigung bedürfe es jedoch nicht, weil die privaten Rundfunkveranstalter aus eigenem Recht Grundrechtsträger seien⁵⁴. Ein „Grundrechtsvakuum“ könne folglich nicht vorliegen. Ohnehin werde eine juristische Person des öffentlichen Rechts nicht allein deswegen zum Sachwalter fremder Individual- oder Kollektivinteressen bei der Grundrechtswahrnehmung, weil sie bei der Verwirklichung der Grundrechte förderlich sei, ganz abgesehen davon, dass die beiderseitigen Interessen und Auffassungen häufig auch nicht konvergieren würden⁵⁵.

Insoweit führe auch der Aspekt der grundrechtssichernden Aufgabe der Anstalten zu keiner anderen Beurteilung. Dies sei auch für andere Bereiche staatlicher Einflussnahme durch fördernde und sichernde Tätigkeit typisch, ohne dass der Aufgabenträger dadurch zum Berechtigten würde⁵⁶. Im übrigen obliege die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk allen staatlichen Organen, ohne dass sie daraus Grundrechte herleiten könnten. Die positive Tätigkeit der Grundrechtsförderung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts sei

⁵¹ Ständige Rspr. seit BVerfGE 57, 295, 319; siehe auch: BVerfGE 83, 238, 296; 87, 181, 197; vgl. auch: Bethge, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 92 und 106 m.w.N.

⁵² Bethge, NJW 1995, 557, 559

⁵³ Bethge, NJW 1995, 557, 559

⁵⁴ Bethge, NJW 1995, 557, 559; SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3016

⁵⁵ SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3016

⁵⁶ SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3016

folglich nicht selbst grundrechtlich geschützt. Insoweit könnte eine Grundrechtsfähigkeit für den Bereich der Rundfunkfreiheit auch nicht mit der Erwägung zuerkannt werden, zwischen den Landesmedienanstalten und den einzelnen Veranstaltern bestehe hinsichtlich der Ausgestaltung und Verwirklichung der Garantiegehalte des Grundrechts eine Art Arbeitsteilung. Ein praktisches Zusammenarbeiten mit den Rundfunkveranstaltern zur Erreichung grundrechtlicher Ziele ändere nichts daran, dass das jeweilige Handeln eine unterschiedliche verfassungsrechtliche Bedeutung habe; Rundfunkveranstalter seien Berechtigte, Landesmedienanstalten Verpflichtete des Rundfunkgrundrechts. Dass ein Grundrecht nicht ohne Mitwirkung oder Förderung eines Hoheitssubjekts verwirklicht werden könne, sei eine geläufige Erscheinung, die nicht dazu führe, dass dem öffentlichen Funktionsträger selbst grundrechtlicher Schutz zuwachse⁵⁷.

c) Obgleich die Meinungen hinsichtlich der Grundrechtsfähigkeit der Landesmedienanstalten zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, bedarf es für den vorliegend zu prüfenden Sachverhalt dennoch keiner Entscheidung. Denn selbst die weitgehendste Ansicht erkennt lediglich eine partielle und damit eingeschränkte Grundrechtsfähigkeit an, die sich auf die Bereiche bezieht, welche die Rundfunkordnung vor staatlichen Eingriffen schützen will. Dass dieser partiell geschützte Bereich durch die in § 47 Abs. 1 LMG-E vorgesehene Regelung berührt wird oder werden könnte, ist auch unter Berücksichtigung des von der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter vorgelegten Gutachtens, das an diesem Punkt unklar ist, nicht ersichtlich.

Denn selbst bei Annahme einer partiellen Grundrechtsfähigkeit bedarf es der weiteren Prüfung, ob die beanstandete Regelung den von der Grundrechtsberechtigung umfassten Bereich der Rundfunkfreiheit - soweit er der Anstalt zugewiesen ist - betrifft. Dies bedeutet, dass von einer Grundrechtsrelevanz nur dann auszugehen wäre, wenn mit der durch den Gesetzentwurf beabsichtigten Anwendung des öffentlichen Tarifrechts auf die Bediensteten der Landeszentrale für Medien und Kommunikation zugleich auch die effektive Wahrnehmung des beschriebenen Anstaltsauftrags gefährdet werden könnte. Hierfür dürften jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich sein; zu berücksichtigen ist dabei, dass mit einer solchen Regelung keine unmittelbare staatliche Einflussnahme auf die Personalauswahl erfolgt, über dessen

⁵⁷ SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3016

Eignung und Befähigung für die jeweils auszufüllende Aufgabe die Anstalt nach wie vor unabhängig und eigenverantwortlich befindet. Ohnehin soll nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf⁵⁸ auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge auch lediglich hingewirkt werden, so dass die Regelung - angesichts ihres Verbindlichkeitsgrades - der Anstalt noch genügend Gestaltungsspielraum offen lassen dürfte. Dass die Landeszentrale für Medien und Kommunikation in der Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Grundrechtssicherung durch die in § 47 Abs. 1 LMG-E vorgesehene Regelung beeinträchtigt sein könnte, dürfte vor diesem Hintergrund nicht in Betracht kommen.

d) Mittelbar bestätigt wird dieses Ergebnis auch durch eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs⁵⁹ zu Art. 43 Abs. 4 der Bayerischen Gemeindeordnung⁶⁰, der in seiner Regelung mit § 47 Abs. 1 LMG-E vergleichbar ist und lautet:

„Die Arbeitsbedingungen, Vergütungen (Gehälter und Löhne) der Angestellten und Arbeiter müssen angemessen sein. Sie sind angemessen, wenn sie für die Angestellten dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) des öffentlichen Dienstes und für die Arbeiter dem Bundesmantel-tarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G) und den ergänzenden Tarifverträgen in der für die kommunalen Arbeitgeber in Bayern geltenden Fassung oder Tarifverträgen wesentlich gleichen Inhalts entsprechen.“

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat diese Vorschrift für vereinbar insbesondere mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gehalten und hierzu ausgeführt:

„Nach Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern haben die Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Darin liegt grundsätzlich die Befugnis zur eigenverantwortlichen Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Da das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der Gesetze besteht, ist der Gesetzgeber jedoch befugt, den Aufgabenkreis der Gemeinden näher zu umschreiben und im einzelnen festzulegen. Lediglich der Wesensgehalt, der Kernbereich der Selbstverwaltung, muss dabei unangetastet bleiben. Ist dies der Fall, reicht es für eine Regelung, die Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsrechts näher bestimmt, aus, dass sich dafür hinreichende sachliche Gründe anführen lassen, die sich am öffentlichen Gemeinwohl orientieren; es ist nicht erforderlich, dass die Regelung zwingend geboten ist und jede andere Lösungsmöglichkeit unvertretbar wäre. Die in Art. 43 Abs. 4 der Gemeindeordnung getroffene

⁵⁸ LT-Drucks. 14/3235, S. 54

⁵⁹ Entscheidung vom 22. Juli 1999, Vf. 19-VII-95, abgedruckt in: BayVBl. 1999, 653 ff.

⁶⁰ in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (BayGVBl. S. 796)

Bestimmung, dass die Arbeitsbedingungen und Vergütungen (Gehälter und Löhne) der Angestellten und Arbeiter angemessen sein müssen und dass diese Forderung erfüllt ist, wenn sie den genannten Tarifverträgen entsprechen, berührt den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden nicht. Sie lässt den Gemeinden weiterhin das Recht, die eigenen Bediensteten auszuwählen und nach eigenem Ermessen einzustellen. Bei der Festlegung ihrer Arbeitsbedingungen verbleibt den Gemeinden ein - wenn auch kleiner - Spielraum für Abweichungen von den in Art. 43 Abs. 4 Satz 2 der Gemeindeordnung aufgeführten Tarifverträgen.“⁶¹

Ist danach der Wesensgehalt des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden durch die - § 47 Abs. 1 LMG-E weitgehend entsprechende - Bestimmung des Art. 43 Abs. 4 der Bayerischen Gemeindeordnung nicht verletzt, dürfte für die Landeszentrale für Medien und Kommunikation im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 GG - soweit sie sich überhaupt auf die Rundfunkfreiheit berufen kann - im Ergebnis nichts anderes gelten.

e) Zwischenergebnis:

Selbst bei Annahme einer partiellen Grundrechtsfähigkeit der vorgesehenen Landeszentrale für Medien und Kommunikation dürfte die Regelung des § 47 Abs. 1 LMG-E nicht von dem ihr zugewiesenen grundrechtlich geschützten Bereich erfasst sein. Durch die Bestimmung wird die Anstalt nämlich nicht in keiner Weise daran gehindert, ihre grundrechtssichernde Überwachungsaufgabe für die verfassungsrechtlich vorgegebene Rundfunkordnung effektiv wahrzunehmen.

2. Zur Garantie der Tarifvertragsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)

Der Wissenschaftliche Dienst hatte in seinem Gutachten vom 23. September 2004 die Auffassung vertreten, dass sich die vorgesehene Landeszentrale für Medien und Kommunikation – als Anstalt des öffentlichen Rechts – selbst nicht auf die Tarifvertragsfreiheit berufen kann, weil sie insoweit nicht Grundrechtsträgerin sein könne⁶².

Soweit ersichtlich, findet sich weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung eine Stimme, die Gegenteiliges vertreten würde. Alleine das von der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter vorgelegte Gutachten kommt zu dem Ergebnis, es bestehe eine grundrechtstypische Gefährdungslage, weswegen eine Berufung auf Art. 9 Abs. 3 GG möglich sei⁶³.

⁶¹ Entscheidung vom 22. Juli 1999, Vf. 19-VII-95, S. 10 f. des Umdrucks (juris)

⁶² Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, a.a.O., S. 11

⁶³ Gutachten LPR, S. 13 f.

Die Annahme einer grundrechtstypischen Gefährdungslage, mit welcher die Grundrechtsfähigkeit in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 GG begründet wird, dürfte im Ergebnis nicht gerechtfertigt sein. Das Vorliegen einer grundrechtstypischen Gefährdungslage ist nämlich nicht vom Grad der Staatsnähe oder Staatsferne abhängig, sondern ausschließlich vom Charakter des aufgabenbezogenen Handelns der juristischen Person des öffentlichen Rechts⁶⁴. Es ist geradezu das Kennzeichen objektiver Grundrechtsgarantien, dass sie Träger öffentlicher Gewalt dazu verpflichten, bestimmte Gewährleistungsziele im gesellschaftlichen Bereich sicherzustellen⁶⁵. Allein daraus dann eine Grundrechtsfähigkeit der jeweiligen, die Gewährleistungsziele sichernden und verwirklichenden staatlichen Einrichtung wegen einer grundrechtstypischer Gefährdungslage abzuleiten, dürfte nicht in Betracht kommen.

Insoweit dürfte die Bejahung einer Grundrechtsberechtigung für Art. 9 Abs. 3 GG erheblichen Bedenken ausgesetzt sein und einer verfassungsrechtlichen Prüfung im Ergebnis wohl nicht stand halten.

III. Ergebnis

Auch im Hinblick auf das von der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter vorgelegte Gutachten dürften keine Anhaltspunkte ersichtlich sein, die eine andere Beurteilung rechtfertigen könnten, als sie der Wissenschaftliche Dienst bereits in seinem Gutachten vom 23. September 2004 vertreten hat.

Wissenschaftlicher Dienst

⁶⁴ SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3016

⁶⁵ SächsVerfGH, a.a.O., 3015, 3016